



Asunción, 04 de junio de 2020

C.E.S.C/N° 30 /2020

Señor Ministro

De nuestra consideración:

Tenemos el honor de dirigirnos a usted, en el marco del Decreto N° 3582 de fecha 6 de mayo de 2020, *“POR EL CUAL SE CONSTITUYE LA COMISIÓN ESPECIAL DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE COMPRAS COVID-19 (CESC), PARA ASISTIR AL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL EN LA SUPERVISIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES DE BIENES E INSUMOS NECESARIOS PARA LA ATENCIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO POR LA LEY N°6524/2020 Y SE ESTABLECEN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA COMPLEMENTARIAS”*, a los efectos de acompañar a la presente nota, un detalle de las observaciones formuladas por esta Comisión en relación a treinta y dos (32) procesos de contratación que hemos examinado y sobre los cuales es oportuno manifestar lo siguiente:

Que, el objetivo del trabajo de esta Comisión es el transparentar, armonizar y agilizar las gestiones administrativas en el marco de la contingencia COVID-19, a de modo a reducir la burocracia en los procesos de compras públicas.

En ese sentido resulta pertinente mencionar lo establecido en el artículo 3° del aludido decreto que preceptúa: *“La CESC deberá controlar y supervisar el cumplimiento de todas las disposiciones normativas referentes a las contrataciones públicas y de los principios de transparencia, publicidad, igualdad, concurrencia, economía y eficiencia en los procedimientos de compra directa simplificada que pudieran ser tramitados de conformidad con el Artículo 11 de la Ley N°6524/2020, y todos aquellos que tengan su fundamento en la atención o como consecuencia de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud sin importar la fuente de financiamiento. La CESC, de manera independiente o en coordinación con el MSPBS y otras entidades públicas de salud, llevará a cabo la supervisión, control y seguimiento de todas las etapas del proceso de adquisición de insumos y servicios vinculados al combate a la Pandemia o identificados bajo el Código COVID de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a arcando desde su planificación hasta la ejecución del contra. o que sea su consecuencia, con facultad de requerir la provisión toda documentación e información que le fuera necesaria y el MSPBS deberán facilitar los mismos, así como el acceso a las instituciones, conforme con la consecución de los objetivos de la CESC.”*

En consecuencia, la revisión, plasmada en el presente informe constituye un producto de la actividad de apoyo y fortalecimiento a la gestión administrativa del Ministerio de la Salud Pública y Bienestar Social, y por lo tanto las observaciones y recomendaciones expuestas se encuentran enfocadas al reencauzamiento y corrección de las vulnerabilidades detectadas; siempre dentro del marco de actividad administrativa prudente y enmarcada en la legalidad.



NATURALEZA Y OBJETIVO DE LA REVISIÓN EFECTUADA

Atentos a los deberes encomendados en el decreto presidencial de su creación, esta Comisión abordó esta labor con la finalidad de fortalecer la gestión de los recursos públicos destinados a la atención de la pandemia, la aplicación de los principios generales previstos en el régimen legal de las contrataciones públicas, la probidad administrativa, la transparencia e integridad en la función pública.

El equipo de trabajo interdisciplinario estuvo compuesto por funcionarios pertenecientes a la SENAD, la STP, la SENAC y la AGPE, quienes tuvieron acceso a los legajos originales de las CVEs a las que pudieron acceder, por petición de los Coordinadores de la CESC a la Máxima Autoridad Institucional del MSPBS.

En ese orden de ideas, esta Comisión se ha abocado a una revisión documental de los procesos de contratación, a la luz de las disposiciones legales y administrativas aplicables a dichos procesos, identificando vulnerabilidades, inconsistencias, desprolijidades, entre otras observaciones señaladas en los mismos, puntualmente, en el detalle anexo a la presente nota.

Fueron fijados en carácter de criterios de materialidad los siguientes:

- a) La fundamentación de las convocatorias por la vía de la excepción, invocando la urgencia impostergable por la declaración de la pandemia.
- b) La regularidad de la integración de los comités de evaluación para cada CVE.
- c) Los criterios y fundamentación para la fijación de los precios referenciales.
- d) El cumplimiento de las condiciones legales y técnicas requeridas por PBC a los proveedores, en el momento de la evaluación de las ofertas.
- e) Las garantías requeridas a los oferentes.
- f) La calidad, integralidad y fundamento de los dictámenes de evaluación de las ofertas.
- g) Cumplimiento de las previsiones del artículo 40 de la Ley n°2051/2003.

ALCANCE DE LA REVISION

Han sido objeto de revisión un total de 32 procesos de contratación, todos realizados bajo la modalidad de contratación por la vía de la excepción, cada uno de ellos con sus distintas particularidades y estadios de avance. El periodo comprendido por tales procedimientos abarca los meses de marzo 2020 a mayo 2020.

Resulta plausible señalar que el análisis realizado respecto a los citados procesos, pueden ser observadas distintas etapas pre y pos-contractuales; lo cual resulta sumamente relevante al momento de emitir las presentes observaciones, puesto que; por ejemplo, si hablamos de casos que ya se encuentran en etapa de ejecución contractual, los mismos no



pueden ser objeto de anulación unilateral -salvo por motivos legales- por lo que para ello se requiere un análisis y valoración jurídica y técnica de los alcances de tal decisión; sobre todo teniendo en consideración las consecuencias económicas para el MSPBS y la afectación de los derechos de los proveedores.

Por otro lado, cabe señalar que, varias de las observaciones formuladas en el presente informe, implican una posible responsabilidad administrativa de sus funcionarios intervinientes en el flujo de los procesos, pero ello deberá ser determinado por las instancias pertinentes.

Asimismo, se debe mencionar lo relativo a las variaciones de los precios cotizados en comparación a los precios referenciales de cada llamado, incoherencias en las actuaciones contenidas en el marco de los procesos, así como la adquisición de bienes que no están directamente relacionados a la lucha contra la pandemia, y a cualquier irregularidad que pueda violentar la aplicación de los principios establecidos en la normativa que rige la materia.

Cabe señalar también que en varios casos, se verifica el transcurso de períodos prolongados sin que se avance en la evaluación de las ofertas, actos administrativos de adjudicación, o formalización de los respectivos contratos, lo cual, en cierto modo deja sin sustento la invocación de la urgencia impostergradable para la realización de los procesos bajo la modalidad de CVE.

Algunas de las incongruencias verificadas en el marco de los procesos corresponden a situaciones de hecho –mecanismos deficitarios para la fijación de los precios referenciales; o condiciones establecidas en las bases de la contratación que violenten o impidan la aplicación correcta de los principios establecidos en la normativa que rige la materia; irregularidades administrativas en los plazos de designación de miembros de comités de evaluación, etc.— que en esta instancia del proceso no pueden ser saneadas debido a la invariabilidad de las ofertas presentadas, a la preclusión de la etapa de fijación de costos referenciales, e incluso la formalización del acto administrativo de adjudicación, en algunos casos.

Un compendio de las observaciones formuladas, que hacen relación sobre todo a las inconsistencias vinculadas a:

- 1) Respecto a la conformación de los Comités de Evaluación; en varios casos los funcionarios fueron designados con posterioridad a su intervención a los procesos de contratación (CVE); lo cual implica vicios en la legalidad de su intervención en los citados procesos;
- 2) La práctica administrativa de designación para integrar los Comités de Evaluación, vía providencia por las distintas direcciones (DGAF, DGGIES, etc.), lo cual ya fuera objeto de cuestionamiento por la CGR en relación a la CVE N°36/2020;
- 3) La ausencia de fundamentos suficientes y evidencia respectiva para la fijación de los precios referenciales de los bienes y servicios requeridos por las CVE.
- 4) Otras observaciones señaladas puntualmente en los mismos procesos, en relación a la vinculación societaria de los proveedores que participan en un mismo proceso de



contratación y circunstancia no debidamente considerada por los Comités de Evaluación intervinientes, teniendo en cuenta el Art. 40 de la Ley 2051703;

- 5) La participación de proveedores en situación de incumplimiento o mora contractual con el MSPBS, que debe ser considerada por el Comité de Evaluación;
- 6) La debida fundamentación y evidencia correspondiente respecto a los casos en los que las ofertas adjudicadas superen el margen admitido respecto los precios referenciales fijados por la convocante.
- 7) La falta de exigencia de garantías suficientes para el mantenimiento de oferta.
- 8) La utilización para la invitación a las proveedoras de correos electrónicos no oficiales (cuentas gratuitas creadas para el proceso por los funcionarios, via Gmail); lo cual genera una vulnerabilidad en la transparencia y auditoria del medio utilizado para las convocatorias.

LIMITACIONES EN EL ALCANCE DE LA REVISIÓN

Existen limitaciones cuando los procesos de auditoria o de revisión en este caso no se pueden aplicar uno o varios procedimientos, generalmente de auditoría aceptados o no, o no se han podido aplicar en su totalidad, y que han sido necesarios para la comprobación de evidencias, a fin de determinar algunas situaciones.

En ese sentido, solo se tuvo acceso a algunas Órdenes de Compras y Servicios emitidos en el marco de la ejecución de los diferentes contratos, precisando al respecto que en algunos casos los bienes o servicios se encuentran entregados o prestados en su totalidad.

Se acompañan a la presente nota, planillas detalladas de los procesos examinados (con ocho páginas), el estadio de avance de cada uno y los hallazgos efectuados, a los cuales nos remitimos para mayor información; pudiéndose identificar dos grupos de casos observados: aquellos que aún se encuentran en estadio previo a la firma del contrato; y los que ya tienen contrato firmado o se encuentran en estadio de ejecución incluso.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por los fundamentos antes mencionados, y en aras de precautelar la transparencia, la legalidad, la eficiencia y competitividad en los citados procesos de contratación, ésta Comisión sostiene que el MSPBS debe realizar **un análisis pormenorizado de la situación en que se encuentran las necesidades de insumos en sus diversas dependencias, considerando la urgencia impostergable**, que le ayudará a tomar las decisiones correctas en cuanto a las compras públicas, optimizando resultados y cuidando el presupuesto que se le ha otorgado.

En la inteligencia que esta Comisión no tiene facultades legales de autorizar o no las decisiones de la Máxima Autoridad Institucional del MSPBS en esta materia, sino que; y con los alcances del artículo 4° del Decreto P.E. N°3582 del 06 de mayo de 2020, el velar y coadyuvar con una gestión eficiente de los fondos COVID-19, por lo expresado



precedentemente, las recomendaciones están orientadas claramente a las dos situaciones mencionadas y con alcances distintos:

Respecto a los procesos CVE, cuyo avance se encuentra en una etapa previa a la firma de los contratos; esta Comisión recomienda:

- 1) **ANULAR** los citados llamados a efectos de no convalidar vicios administrativos que a la larga pueden ser considerados irregulares, perjudicando la administración e inmediatamente convocar a un nuevo proceso por la vía de la subasta a la baja electrónica u otro que atienda a la situación de urgencia requerida.
- 2) En caso que no lo considere pertinente, **RETROTRAER** los citados procesos a la etapa de conformación de los respectivos comités de evaluación, legítimamente conformados y en base a los procesos ya iniciados; puedan sesionar, evaluar y dictaminar válidamente conforme a las disposiciones de la Ley 2051/03 y sus reglamentaciones.
- 3) Generar los procesos administrativos correspondientes para la evaluación y en su caso si correspondiere, la sanción de los funcionarios intervinientes en los procesos y responsables por las irregularidades señaladas.

Respecto a los procesos CVE, cuyo avance se encuentra en una etapa posterior a la firma de los contratos; esta Comisión recomienda:

- 1) Teniendo en consideración que dichos procesos se encuentran en etapa de ejecución contractual, lo cual implica que la convocante en general no puede retrotraer los procesos administrativos por los derechos adquiridos por los proveedores en base a la firma de los contratos, motivo por el cual esta Comisión se encuentra impedida de formular idénticas recomendaciones a las formuladas respecto al primer grupo, correspondiendo a la Máxima Autoridad Administrativa del MSPBS la ejecución contractual preservando la correcta incorporación de los bienes y servicios contratados y su puesta al servicio de la atención sanitaria de la pandemia; y la ejecución de los mecanismos contractuales que correspondan en caso de la existencia de algún tipo de incumplimiento por parte de los proveedores.
- 2) La formulación de un Dictamen Jurídico de la Dirección General de Asesoría Jurídica del MSPBS, respecto al estado de la ejecución contractual y el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores, con la correspondiente recomendación vinculada a la ejecución de las cláusulas contractuales y garantías del cumplimiento del contrato si fuere necesario y por otro lado; un dictamen técnico de la Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos, vinculado al cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos en el marco de estos procesos.
- 3) Generar los procesos administrativos correspondientes para la evaluación y en su caso si correspondiere, la sanción de los funcionarios intervinientes en los procesos y responsables por las irregularidades señaladas.



Asimismo, queremos hacer constar que la Comisión no tiene el interés de demorar procesos iniciados ni trabar ninguna adjudicación, sino que coadyuvar con la administración de modo a que las compras públicas tan necesarias puedan ser realizadas en un marco de transparencia, para beneficio de la ciudadanía.

Sin otro particular, nos despedimos con la consideración más distinguida.

MINISTRO DE SALUD Dr. JULIO MAZZOLENI

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Presente